

Pontes sobre o Cáspio: Papel Estratégico do Azerbaijão nas Relações UE-Ásia Central

Licínia Simão

Doutorada em Relações Internacionais. Especialista convidada, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra

Resumo

A região do Cáspio tem sido objecto de crescente atenção da União Europeia (UE), que desenvolveu diversos enquadramentos institucionais para o seu relacionamento com os países da região. O Azerbaijão tem frequentemente sido visto como um parceiro privilegiado na construção de pontes sobre o Cáspio, ligando a UE à Ásia Central, um potencial que este artigo analisa, quer do ponto de vista da UE, quer das autoridades em Baku, argumentando que eles são simultaneamente concorrentes e competitivos. Ambos os actores partilham um interesse em desenvolver os recursos energéticos do Cáspio e o gasoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan, partindo, contudo, de pontos distintos. O artigo argumenta que o nível de concorrência pode ser melhorado, se a UE assumir uma posição mais pragmática em questões regionais e domésticas, mas isso pode também significar que a UE limitará a sua capacidade para promover reformas internas e princípios económicos liberais ao entrar nos jogos estratégicos do Cáspio e da Ásia Central.

Abstract

Bridges over the Caspian: EU-Azerbaijan Relations with an Eye on Central Asia

The Caspian region has witnessed an increasing attention by the European Union (EU), which has developed several frameworks for relations with the countries of the Caspian region. In all these frameworks Azerbaijan is regarded as a privileged partner to build bridges across the Caspian, to Central Asia. This paper analyses this potential role of Azerbaijan, from both a EU and Azerbaijani perspective, arguing that they are simultaneously concurrent and competing. While both sides share an interest in developing energy resources around the Caspian and fulfilling the potential of the Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline, they do so from different standpoints. The paper argues that the level of concurrence might be enhanced through a more pragmatic stance of the EU on regional and domestic matters, but that might also be the case where the EU dismisses its ability to induce democratic reforms and liberal economic principles as it enters the Central Asian and Caspian game.

Introdução

A transformação da União Europeia (UE) num actor político e de segurança internacional tem tido o seu maior impulso ao nível regional. Procurando responder a novos desafios de segurança emergentes num contexto de interdependência,¹ a União definiu a sua vizinhança como uma área de acção prioritária. Segundo a Comunicação da Comissão Europeia sobre a Política Europeia de Vizinhança (PEV) “[o]ver the coming decade and beyond, the Union’s capacity to provide security, stability and sustainable development to its citizens will no longer be distinguishable from its interest in close cooperation with the neighbours”.² Contudo, no Mediterrâneo, no Mar Negro ou na Ásia Central, a UE enfrenta o desafio de conjugar uma abordagem normativa nas suas relações externas com elementos de competição estratégica, exigindo profundas alterações internas que permitam responder de forma clara às expectativas e necessidades dos seus parceiros, bem como forjar alianças internacionais baseadas em princípios partilhados.

Neste contexto, as questões energéticas têm adquirido crescente centralidade nas políticas da UE para a vizinhança, especialmente na sua dimensão de leste. O objectivo de assegurar a sustentabilidade, segurança e diversificação de fontes energéticas passa pela diminuição da dependência de fornecimento de energia pela Federação Russa e pelo desenvolvimento de novos oleodutos e gasodutos, ligando os mercados europeus a reservas energéticas, principalmente na região do Cáspio. Apesar do aumento da presença diplomática, financeira e comercial da UE na região, questões legais relacionadas com o estatuto do Cáspio, degradação ambiental e conflitos activos no Cáucaso têm contribuído para uma elevada instabilidade na região, tornando o desenvolvimento energético uma actividade de alto risco.

No entanto, para o Azerbaijão, a possibilidade de reforçar a sua importância enquanto fornecedor energético da UE implica, em parte, que sejam criados laços com os seus vizinhos na margem direita do Cáspio. Baku tem-se afirmado como um parceiro central da UE na região, assumindo funções de *hub* de transportes e energia no corredor Este-Oeste, e poderia tornar-se um interlocutor privilegiado com os líderes da Ásia Central, com vista à diversificação de fontes energéticas.

1 “Estratégia Europeia em matéria de Segurança: Uma Europa Segura num Mundo Melhor”, Bruxelas, 12 de Dezembro, 2003. “Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança”, Bruxelas, 11 de Dezembro, 2008.

2 Comunicação da Comissão Europeia “Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours”, COM(2003) 104 final, Bruxelas, 11 de Março, 2003, p. 3.

Contudo, as relações entre a UE e o Azerbaijão são complexas, oscilando entre a cooperação energética e em matéria de transportes, e distanciamento em questões de direitos humanos, democracia e resolução de conflitos. As autoridades em Baku gostariam de aproveitar a inclusão do Azerbaijão na PEV para sensibilizar os líderes europeus para as suas reivindicações relativamente ao conflito de Nagorno Karabakh, em troca de um envolvimento mais activo e uma parceria estratégica que vise levar a energia do Cáspio aos consumidores europeus.

Neste contexto, como irá a UE desenvolver os seus objectivos estratégicos na região do Cáspio? De que forma poderá a Estratégia Europeia para a Ásia Central beneficiar de um envolvimento efectivo com o Azerbaijão? Por outro lado, de que forma poderá o envolvimento da UE afectar as relações regionais em torno do Cáspio? Este artigo analisa o envolvimento da UE nesta região, centrando-se nas relações UE-Azerbaijão enquanto uma possível ponte entre a Europa e a Ásia Central. O artigo identifica áreas de potencial cooperação e obstáculos ao aprofundamento de relações, ligando estes processos ao desenvolvimento de uma identidade internacional da UE.

UE como actor global: objectivos estratégicos e prescrições normativas

O debate sobre as relações externas da UE conduz com frequência a uma reflexão mais alargada sobre a sua presença internacional e a sua capacidade de agir como um actor global.³ Alguns autores defendem mesmo que os métodos e instrumentos de acção externa da UE estão no cerne da sua identidade internacional e definem em grande medida a finalidade última da União.⁴ Quer olhando para o impacto que os seus enquadramentos regulativos têm tido em contextos internacionais,⁵

3 David Allen e Michael Smith, "Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena" in *Review of International Studies* 16(1), 1990: 19-37; Ben Soetendorp, "The evolution of the EC/EU as a Single Foreign Policy Actor", in Walter Carlsnaes e Steve Smith, (eds.), 1994, *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*, Londres, Sage, 61-83; Roy Ginsberg, "Conceptualising the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap", *Journal of Common Market Studies* 37(3), 1999: 429-54; Charlotte Bretherton e John Vogler, (1999), *The European Union as a Global Actor*, Londres: Routledge.

4 Ver por exemplo, Christopher Hill, "The Capability-Expectations Gap, or conceptualising Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, 31 (3), 1993, pp. 305-28; Elsa Tulmets, "Can the discourse on 'soft power' help the EU to bridge its capability-expectations gap?", *European Political Economy Review*, (7, Verão), 2007, pp. 195-226.

5 Sandra Lavenex, "EU External Governance in 'Wider Europe'", *Journal of European Public Policy*, 11 (4, Agosto), 2004, 680-700; Mary Farrell, "EU External Relations: Exporting the EU Model of Governance", *European Foreign Affairs Review*, 10, 2005, pp. 451-62.

quer analisando o carácter securitário do projecto europeu,⁶ podemos hoje afirmar que a União se posiciona como um actor regulador da ordem internacional, de forte base regional.

Segundo Bretherton e Vogler “it is through its relations with candidates and neighbours, more than in any other area of its external activity, that the collective identity of the EU will be constructed. (...) Thus, the conduct of regional relations (...) will have profound implications for the fundamental character of the Union, its physical borders and its reputation as an actor”.⁷ Reforçando esta ideia de que as relações com a “Europa alargada” são um desafio central às suas capacidades, a União tem concentrado atenção e recursos na estabilização da sua periferia através da PEV. Desenhada durante os preparativos para o alargamento de 2004, a PEV, segundo a perspectiva da UE, visa abolir divisões na Europa, estabelecendo um enquadramento legal para a cooperação entre a UE e os seus vizinhos directos, baseado na partilha de valores comuns e objectivos partilhados de desenvolvimento, paz e estabilidade. A PEV representa, pois, um teste às capacidades e objectivos estratégicos da UE, bem como às suas fundações normativas.

A dimensão normativa explícita nesta abordagem – colocando os valores e princípios fundamentais da UE no centro das relações externas da União – definem-na como um actor fundamentalmente diferente no sistema internacional. O carácter funcionalista do processo de integração institucional que se desenvolveu na Europa Ocidental está profundamente enraizado num conjunto de prescrições normativas e num contexto histórico-político onde a democracia liberal, o estado de direito, os direitos humanos e das minorias e a economia de mercado se afirmam como aspectos fundamentais da identidade internacional da UE. Manners e Whitman argumentam que “the notion of international identity is an attempt to think about how the EU is constituted, constructed, and represented internationally. The relationship between the EU and the rest of the world is therefore crucially determined by the nature of this international identity”.⁸ A acção externa da UE procura, pois, um equilíbrio entre objectivos estratégicos e meios normativos, que se torna mais difícil de alcançar em contextos estratégicos.

6 Frédéric Charillon, “The EU as a Security Regime”, *European Foreign Affairs Review*, 10, 2005, pp. 517-33.

7 Charlotte Bretherton e John Vogler, (1999), *The European Union as a Global Actor*, Londres: Routledge, p. 137.

8 Ian Manners e Richard G. Whitman, “The ‘Difference Engine’: Constructing and Representing the International Identity of the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 10 (3, Junho), 2004, p. 383.

Tendo emergido como um projecto de segurança desde a sua concepção, hoje a UE é um actor de segurança relevante na Europa e procura melhorar a sua visibilidade, coerência e eficiência a nível global, tal como as profundas reformas do Tratado de Lisboa ilustram. Para além do alargamento, a UE tem procurado ser um pólo de estabilidade e paz no espaço da “Europa alargada”, em parte recorrendo a uma integração de geometria variável com os vizinhos,⁹ criando um sistema político de fronteiras difusas,¹⁰ onde a integração é movida por um racional funcionalista. A sua governação multi-nível torna-a, em princípio, mais apta para lidar com diferentes actores, em diferentes arenas e níveis de interacção. Contudo, gerir uma crescente interdependência e complexidade nas questões internacionais exige maior eficiência, coerência e coordenação, quer interna, quer externamente.

As concepções de segurança da UE, de carácter compreensivo, cooperativo e centradas no indivíduo parecem estar crescentemente sobre pressão. Quer devido à sua expansão geográfica, quer ao nível de competição em torno de questões energéticas e de mercados, a UE vê-se perante o dilema de garantir segurança aos seus cidadãos e simultaneamente manter políticas externas solidárias e responsáveis. A forma como a UE se propõe alcançar os seus objectivos estratégicos em contextos autoritários, de abusos de direitos humanos e de rivalidade geopolítica é reveladora da sua capacidade de alcançar capacidades coerentes no apoio à paz, estabilidade e prosperidade para lá das suas fronteiras, e com isso ser vista como um actor de segurança relevante.

Abordagens da UE no Cáspio

O contexto geral

O mar (lago) Cáspio¹¹ é a maior massa de água sem ligação a um oceano, contendo grandes reservas energéticas, quer de petróleo, quer de gás, e rodeada por cinco estados litorais: a Rússia a norte, o Cazaquistão e o Turquemenistão a leste, o Irão a sul e o Azerbaijão a ocidente. Para além da sua importância energética, questões como a degradação ambiental, a crescente militarização da região e os conflitos

9 Fabricio Tassinari, “Variable Geometries: Mapping Ideas, Institutions and Power in the Wider Europe”, *CEPS Working Document*, 254, Novembro, 2006,

10 Thomas Christiansen *et al.* “Fuzzy Politics around Fuzzy Borders: The European Union's ‘Near Abroad’”, *Cooperation and Conflict*, 35 (4), 2000, pp. 389-415.

11 Discussões sobre o estatuto do Cáspio (mar ou lago) têm contribuído para agravar o problema da sua divisão, devido à aplicação da lei marítima internacional aos mares, mas não aos lagos.

circundantes contribuem para uma pressão crescente. A divisão do Cáspio tem sido uma fonte latente de tensão regional, que pode levar a confrontação directa à medida que os preços energéticos sobem e a competição por acesso às reservas energéticas aumenta. A única divisão válida do Cáspio remonta ao início do século XX, tendo por base dois tratados internacionais celebrados entre a Rússia e a Pérsia. Estes têm, contudo, sido insuficientes para responder às disputas que emergiram com o aparecimento de três novos estados independentes, com o fim da União Soviética. Questões como o volume de água alocada a cada estado, as linhas de divisão e os métodos de exploração dos recursos são aspectos contestados por todos os estados da região.¹² A zona norte do Cáspio foi informalmente dividida entre a Rússia, o Azerbaijão e o Cazaquistão e cada estado desenvolve os seus recursos energéticos individualmente. A divisão na parte sul tem sido problemática, com o Azerbaijão, o Turquemenistão e o Irão a discordarem sobre as percentagens que cada um tem direito a explorar.¹³ Independentemente da falta de acordo, projectos internacionais como o oleoduto Bacu-Tbilisi-Ceyhan (BTC) e o gasoduto Bacu-Tbilisi-Erzurum (BTE) avançaram e fornecem hoje energia do Cáspio aos mercados europeus e mundiais. Um potencial incentivo para alcançar uma divisão final do Cáspio pode vir da manutenção dos preços da energia elevados e o desenvolvimento de novos projectos para a região, tais como o gasoduto Trans-Cáspio que se prevê que possa aumentar a capacidade de exportação através do BTC ou do projecto Nabucco com a inclusão de gás natural do Turquemenistão e do Cazaquistão.¹⁴

A crescente competição por acesso às reservas energéticas do Cáspio elevou o nível de competição entre as potências internacionais nesta região.¹⁵ A Rússia mantém uma posição privilegiada para projectar poder no Cáspio, recorrendo a instrumentos de influência política, económica, militar e cultural, herdados do período Soviético. Embora o envolvimento das potências ocidentais no Cáucaso e na Ásia Central tenha aumentado desde o fim da guerra fria, permanece contudo

12 Para mais pormenores ver, por exemplo Stephen Blank, "Tehran Conference Fails Again to Demarcate the Caspian Sea", 29 Junho, 2007, disponível em www.eurasianet.org [01-12-2009]. Ver também Martin Pratt e Clive Schofield, "International Boundaries, Resources and Environmental Security in the Caspian Sea" in Gerald Blake, et al. (eds.) (1997), *International Boundaries and Environmental Security: Frameworks for Regional Cooperation*, Londres: Kluwer Law International, pp. 81-104.

13 Michael Lelyveld, "Caspian: Tempers Flare In Iran-Azerbaijan Border Incident", *RFE/RL*, 25 Julho, 2001.

14 Roy Allison e Lena Jonson, (eds.), (2001), *Central Asian Security. The New International Context*, Londres: Royal Institute of International Affairs, p. 258.

15 Ver entre outros, Luís Tomé, "O Grande Jogo Geopolítico nos Espaços do "Espaço Pós-Soviético", *Geopolítica*, Setembro, 2007, pp. 187-240.

limitado. A presença dos Estados Unidos (EUA) na região desenvolveu-se na década de 1990, impulsionada pelos esforços do Presidente Bill Clinton para construir um oleoduto que ligasse o Cáspio ao Mediterrâneo,¹⁶ e aumentou depois dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 e com a guerra no Afeganistão. Preparações para uma possível ofensiva contra o Irão, no contexto do desenvolvimento do seu programa nuclear, reforçaram o interesse norte-americano no Cáspio. A União Europeia mudou também o seu perfil ao incluir a Arménia, o Azerbaijão e a Geórgia na Política de Vizinhança, a partir de 2004¹⁷ e ao definir uma Estratégia para a Ásia Central em 2007.¹⁸ Os interesses da UE são amplos, mas mantêm um foco central na segurança energética, que tem justificado um envolvimento crescente e esforços diplomáticos que garantam reservas energéticas para a Europa, perante competição crescente.¹⁹ A China é a mais recente potência na região e a forte competição das companhias chinesas no sector energético alargou o leque de possibilidades para os líderes políticos da região avançarem os seus interesses.

O Irão e a Turquia aumentaram também a sua presença no Cáucaso e na Ásia Central depois do desmembramento da União Soviética e permanecem actores importantes na região do Cáspio, recorrendo a laços culturais, religiosos e económicos com profundo impacto na segurança regional. A presença inicial do Ocidente na Eurásia recorreu em grande medida à presença turca (um aliado e parceiro na NATO) para avançar os seus interesses na região. A Turquia tornou-se um investidor privilegiado, apostando no treino de diplomatas e oficiais dos aparelhos estatais, e acima de tudo oferecendo um modelo secular e moderno de desenvolvimento para os estados da Ásia Central.²⁰ Apesar dos resultados limitados desta aproxima-

16 Annie Jafalian, "L'oléoduc Bakou-Ceyhan: Paradoxes et cohérence de la stratégie américaine des pipelines", *Politique Étrangère* (1, Primavera), 2004, pp. 151-63.

17 Comunicação da Comissão Europeia "On the European Neighbourhood Policy Strategy Paper", Bruxelas, 12 de Maio, 2004.

18 "EU and Central Asia: Strategy for a new partnership", Bruxelas, Outubro, 2007.

19 Em finais de 2007, o Representante Especial da UE para o Cáucaso do Sul, Peter Semneby, visitou Bacu e discutiu nessa altura o possível papel que o Azerbaijão poderia desempenhar para assegurar o apoio dos estados da Ásia Central para o projecto da UE, o oleoduto Trans-Cáspio (ver *RFE/RL Newline*, 19 de Outubro, 2007). O Alto Representante da UE para a Política Externa e de Segurança Comum, Javier Solana, viajou para o Cazaquistão e o Turquemenistão para discutir as relações bilaterais com a UE, incluindo o seu apoio ao oleoduto Trans-Cáspio (ver *RFE/RL Newline*, 10 de Outubro, 2007 e 11 de Outubro, 2007). Em Abril de 2008, uma troika da UE visitou Ashgabat para garantir o envolvimento do Turquemenistão no fornecimento de energia à Europa, evitando rotas por território russo e iraniano (ver Bruce Pannier, "Turkmenistan: Confusion reigns about Ashgabat's commitment to Nabucco", *RFE/RL*, 12 de Abril, 2008).

20 Ahmed Rashid, (1994), *The Resurgence of Central Asia: Islam or Nationalism?*, Londres, Zed Books, pp. 210-212.

ção, a Turquia permanece um actor central na Eurásia e durante a última década aumentou a sua presença no Cáucaso, procurando assegurar uma posição de *pivot* nos sistemas energéticos que se desenvolvem, bem como procurando avançar a presença da NATO na Geórgia, no Azerbaijão e outros países abrangidos pela Parceria para a Paz.²¹

Os esforços iranianos para se afirmar na Eurásia foram limitados pelas sanções norte-americanas e pelos receios dos países da Ásia Central relativamente à proliferação do Islão radical, deixando Teerão numa posição marginal. Apesar do apoio de Moscovo a uma maior presença iraniana na Eurásia, vista como uma forma de limitar a penetração turca na região,²² a inclusão do Irão nos projectos energéticos em torno do Cáspio é muito limitada. Contudo, podemos assinalar alguns sucessos da diplomacia iraniana. Em 1985, o Irão, o Paquistão e a Turquia estabeleceram a Organização para a Cooperação Económica (ECO, da sigla em inglês), com o objectivo de promover a cooperação económica, técnica e cultural. Em 1992, numa cimeira em Teerão, a ECO alargou-se para passar a incluir as seis nações muçulmanas da antiga União Soviética e o Afeganistão. Esta expansão foi crucial para a importância das actividades da ECO na Eurásia e, apesar de os resultados práticos serem pouco visíveis, a organização providenciou “a forum for discussion of regional disputes and for peaceful cooperation among the original members and the newly independent countries”, promovendo segurança regional através da cooperação económica.²³

Abordagens bilaterais e regionais da UE: sobreposição ou mais-valia?

A presença europeia no Cáspio, apesar de limitada, tem aumentado. Esta presença inicial foi liderada pela comunidade empresarial, nomeadamente as companhias petrolíferas a operar no Cáspio ainda durante a União Soviética.²⁴ Contudo, devido à tendência dos países europeus de ver a região pela perspectiva de Moscovo,

21 Gareth M. Winrow, “Turkey and Central Asia”, in Roy Allison e Lena Jonson, (eds.), (2001), *Central Asian security: The new international context*, Londres, Royal Institute of International Affairs, pp. 213-16.

22 Ahmed Rashid, (1994), *The Resurgence of Central Asia: Islam or Nationalism?*, Londres, Zed Books, pp. 212-13.

23 Edmund Herzig, “Iran and Central Asia”, in Roy Allison e Lena Jonson, (eds.), (2001), *Central Asian security: The new international context*, Londres, Royal Institute of International Affairs, p. 182.

24 Alexander Rahr, “Europe in Central Asia” in Sherman W. Garnett, et al. (eds.), (2000), *The New Central Asia: In Search of Stability*, Paris, The Trilateral Commission, pp. 51-2.

poucos se envolveram em relações diplomáticas directas com os novos estados independentes do Cáucaso e da Ásia Central. Com a chegada da independência, todos os estados da Comunidade de Estados Independentes (CEI) foram incluídos na Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), cuja ampla filiação e abordagem inclusiva nos processos de desenvolvimento e estabilização foram essenciais na consolidação de uma ligação permanente entre estes estados e as instituições e princípios ocidentais. Foi apenas em 1999 que a UE estendeu os Acordos de Parceria e Cooperação (APC) aos países da Ásia Central, mantendo-se pendente a ratificação dos acordos UE-Turquemenistão e UE-Tajiquistão. Assistência técnica distribuída através do programa TACIS tornou-se o mais importante instrumento de assistência da UE, ao passo que estados membros como a Alemanha, o Reino Unido, a França, a Itália e os Países Baixos desenvolveram laços bilaterais com a região, através das suas companhias petrolíferas e a distribuição de ajuda ao desenvolvimento. Com a inclusão da Arménia, do Azerbaijão e da Geórgia na PEV, a UE passou a contar com um novo enquadramento através do qual as suas relações com o Cáspio se podem desenvolver, embora a sua capacidade de projectar poder para a margem leste seja ainda muito limitada.

A UE tem desenvolvido um conjunto de relações bilaterais e multilaterais com o Cáspio. Recorrendo a diálogos bilaterais desenvolvidos no contexto dos APC e mais recentemente da PEV, a UE tem procurado encontrar formas de garantir vantagem competitiva na região e simultaneamente fomentar a sua participação em processos de estabilização regional, incluindo reformas institucionais e resolução de conflitos. A par destes avanços normativos liderados pela PEV, a dimensão estratégica tem também sido avançada através de iniciativas diplomáticas e comerciais, com vista ao desenvolvimento de projectos energéticos, de transportes e de cooperação regional. A Organização para a Cooperação Económica no Mar Negro (BSECO da sigla em inglês) é um interlocutor central para a UE, tal como sugerido pela Comunicação da Comissão “Wider Black Sea Synergy”, de 2007.²⁵ Depois do alargamento de 2007, a UE tornou-se uma potência no Mar Negro e procurou consolidar um papel que suporte o desenvolvimento de relações pacíficas nesta região a leste das suas fronteiras. Um dos aspectos centrais que esta comunicação da Comissão visava resolver prendia-se com a sobreposição de instrumentos da UE na região, procurando torná-los mais eficientes. Por outro lado, esta iniciativa sublinhou a importância de desenvolver um enquadramento institucional compreensivo que juntasse todos os actores centrais da região e que promovesse cooperação intra-regional, com claros objectivos de estabilização.

25 Comunicação da Comissão Europeia “Black Sea Synergy – A new regional cooperation initiative”, COM (2007) 160 final, Bruxelas, 11 de Abril de 2007.

No entanto, ao estabelecer a Parceria de Leste, em 2009,²⁶ a UE procurou reforçar a sua posição estratégica como um pólo de atracção para a sua periferia de leste, nomeadamente reforçando a dimensão bilateral da iniciativa e separando-a da periferia sul. Embora esta decisão se justifique, nomeadamente após a breve guerra na Geórgia, em 2008, poderá ter um impacto negativo no papel aglutinador e pró-activo da BSECO em questões de transportes e energia. É pois, importante sublinhar que as duas iniciativas apresentam dimensões complementares importantes. De acordo com a Comissão Europeia “the BSS [Black Sea Synergy] aims to solve problems which require region-wide efforts and attention and thus has the Black Sea as its centre of gravity, whereas the Eastern Partnership will pursue alignment of partner countries with the EU and thus have Brussels as the centre of gravity”.²⁷ Outros enquadramentos para a cooperação multilateral, com apoio da UE, incluem o INOGATE e a Iniciativa de Bacu,²⁸ que beneficiaram do redesenho dos mecanismos de distribuição de assistência da UE, aumentando a presença do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento e o Banco Europeu de Investimento a par da Comissão Europeia, o que tornou estas iniciativas mais eficazes.

Com a Presidência alemã da UE, em 2007, a Estratégia para uma Nova Parceria entre a UE e a Ásia Central foi lançada. As áreas prioritárias para a UE incluíram os direitos humanos, o estado de direito, a boa governação e democratização; energia e transportes; ambiente e gestão de recursos hídricos; gestão de fronteiras, crime organizado e migrações; e diálogo intercultural com vista ao desenvolvimento da sociedade civil e pluralismo cultural e religioso.²⁹ Esta combinação de reformas graduais, diálogo político em matérias de grande sensibilidade e assistência política para projectos estratégicos em matérias energéticas e de transportes, tem permitido à UE apresentar-se como um actor coerente com a sua abordagem normativa das relações externas. Com isso tem-se distanciado de outras abordagens mais competitivas na região e simultaneamente apresentar uma oferta atractiva aos seus parceiros na Ásia Central para que se envolvam com Bruxelas.

Esta matriz de iniciativas sobrepostas confere à UE uma posição privilegiada para fazer avançar as suas perspectivas sobre o futuro da região. Contudo, é necessária uma perspectiva regional transversal para o corredor energético Cáspio-Mar Negro-UE que aborde problemas regionais. O maior obstáculo a uma maior

26 Comunicação da Comissão Europeia “Eastern Partnership”, COM(2008) 823 final, Bruxelas, 3 de Dezembro de 2008. Esta comunicação foi aprovada pelo Conselho Europeu de Maio de 2009.

27 Yannis Tsantoulis, “Black Sea Synergy and Eastern Partnership: Different Centres of Gravity, Complementarity or Confusing Signals?”, *ICBSS Policy Brief*, 12, Fevereiro, 2009, p. 5.

28 Ver a secção final para mais detalhes sobre estes dois enquadramentos institucionais.

29 “EU and Central Asia: Strategy for a new partnership”, Bruxelas, Outubro, 2007.

coerência e eficácia tem sido a compartimentação em espaços regionais na sua periferia. A UE mantém uma estratégia para o Mar Negro, outra para a Ásia Central, uma parceria estratégica com a Rússia, processo de adesão com a Turquia, a Política de Vizinhaça para o Cáucaso do Sul e relações bilaterais clássicas com o Irão, altamente restringidas pelas sanções norte-americanas sobre o regime de Teerão. O Cáspio mantém-se portanto dividido por estas categorias formais, que apresentam diferentes prioridades e interesses. A UE estaria melhor preparada para apresentar uma abordagem activa e comprometida com os seus parceiros de leste, se fosse capaz de desenvolver uma perspectiva holística e abrangente das regiões em torno do Cáspio.

Energia e transportes

O novo impulso para se envolver com os parceiros do Cáucaso e da Ásia Central tem-se desenvolvido após o alargamento da UE em 2004/07. Por um lado, o activismo dos novos estados membros da Europa Central e de Leste tem influenciado a agenda das relações externas da União, levando-a a prestar mais atenção à interdependência com a Rússia em questões energéticas.³⁰ Por outro lado, a assertividade crescente da Rússia no seu “estrangeiro próximo” tem feito da energia um instrumento de pressão,³¹ tornando a necessidade de diversificação de fontes energéticas por parte da UE ainda mais visível. Duas preocupações centrais têm sido avançadas: a dependência da UE em importações energéticas; e o número limitado de fornecedores. Esta situação torna ainda mais urgente o desenvolvimento de infra-estruturas que canalizem a energia do Cáspio e da Ásia Central para os mercados europeus, evitando território russo. Esta preocupação vai ao encontro dos desejos dos parceiros do Cáspio de diversificar os seus mercados e de integrar a região na economia global.³²

As políticas relativas à construção de oleodutos e gasodutos têm uma marcada dimensão geopolítica, que a UE deve desenvolver de forma coordenada. O apoio dos EUA, durante a década de 1990, para a construção do BTC foi crucial para a segurança energética da Europa e para assegurar uma cooperação mais próxima

30 Kristi Raik, Teemu Palosaari, “It’s the Taking Part That Counts. The New Member States Adapt to EU Foreign and Security Policy”, *The Finnish Institute of International Affairs Report*, 10, 2004.

31 Bertyl Nygren, “Putin’s Use of Natural Gas to Reintegrate the CIS Region”, *Problems of Post-Communism*, 55 (4, July-August), 2008, pp. 3-15.

32 Elmar Mammadyrov, “A New Way for the Caspian Region: Cooperation and Integration”, *Turkish Policy Quarterly*, 6 (3, Outono), 2007, p. 40.

com os estados da Eurásia. Contudo, a UE foi afectada pela sua falta de pensamento estratégico em questões de segurança energética quando, em 2006, 2007 e 2008 o fornecimento de energia foi afectado por cortes energéticos resultantes das disputas entre a Rússia e a Ucrânia.³³ Com vista a alterar esta posição de fragilidade da UE, seria pois importante aprofundar o envolvimento com a Geórgia, o Azerbaijão e a Turquia (mas também a Arménia) e promover a estratégia para a Ásia Central como uma forma de garantir que os esforços diplomáticos da UE no Turquemenistão e no Cazaquistão sejam traduzidos num compromisso destes estados com o gasoduto Trans-Cáspio. Contudo, tem sido difícil apoiar os estudos preliminares da UE com um compromisso por parte dos investidores privados nesta região instável,³⁴ bem como garantir que os actuais compromissos de Ashgabat com os mercados chineses e as companhias russas não interfiram nos níveis de gás disponíveis para negociar com Bruxelas.³⁵

A segurança das rotas de trânsito é aqui uma questão central. O Cáspio é um mar sem acesso ao oceano e todas as infra-estruturas energéticas atravessam zonas vulneráveis em conflito. O BTC ilustra este problema passando perto de Nagorno Karabakh, mas também das zonas secessionistas da Abkhazia e da Ossétia do Sul na Geórgia e o Curdistão turco.³⁶ Devido a estes conflitos o Cáucaso permanece uma região de fronteiras fechadas, dificultando a definição de rotas de transporte e a normalização de relações regionais. Instabilidade nas regiões circundantes do Médio Oriente afecta também a segurança do BTC. Os esforços para resolver os conflitos e controlar a instabilidade em torno do Cáspio são centrais para a estratégia da UE de integração e desenvolvimento sustentado da região e para a sua estabilidade.

Em matéria de transportes a UE tem-se tornado mais activa, nomeadamente através da Comunicação da Comissão Europeia *Guidelines for Transport in Europe and*

33 Miriam Elder, "Behind the Russia-Ukraine Gas Conflict", *Der Spiegel*, 5 de Janeiro de 2009; Rupert W. Murray, "Comment: Europe gas crisis is a timely warning", *EUobserver*, 12 de Janeiro, de 2009.

34 Entrevista com o ex-Comissário Europeu da energia Andris Piebalgs em Ahto Lobjakas, "EU: Brussels Targeting Central Asia's Energy", *RFE/RL*, 17 de Junho, 2006. Disponível em www.rferl.org [01.12.2009].

35 "The Turkmenistan-China gas pipeline changes the energy balance", *Caucasus Update, Caucasian Review of International Affairs*, 58, 21 de Dezembro de 2009; Vladimir Socor, "Strategic Implications of the Central Asia-China Gas Pipeline", *Eurasia Daily Monitor*, 6 (233), 18 de Dezembro de 2009.

36 Khazar Ibrahim, "Energy Security: A New Buzzword for Europe", *Turkish Policy Quarterly*, 6 (3, Fall), 2007, pp. 93-8; Nihat Ali Ozcan, "Energy Security and the PKK Threat to the Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline", *Terrorism Monitor Volume*. 6 (18), 12 de Setembro, 2008.

Neighbouring Regions.³⁷ A BSECO propôs já diversas iniciativas nesta área em que o apoio da UE é crucial. É também importante referir que nesta área existem projectos que os países da região podem implementar autonomamente. Um desses exemplos é o caminho de ferro Baku-Tbilisi-Ahalkhalaki-Kars, acordado entre o Azerbaijão, a Geórgia e a Turquia.³⁸ Este é o terceiro projecto avançado por estes países, a par do BTC e BTE. A Comissão Europeia considerou este projecto relevante mas não prevendo uma abordagem “inclusiva e de carácter regional”,³⁹ uma vez que evita território arménio, indo portanto contra os trajectos definidos no contexto do programa TRACECA. A Comissão não fez qualquer investimento no projecto e o Azerbaijão acabou por financiar o ramal Georgiano em conjunto com a Turquia. A maior implicação para a UE é o desafio claro à sua abordagem regional ao Cáspio, fundada na necessidade de normalizar relações regionais. À medida que os actores regionais desenvolvem capacidade financeira autónoma, a condicionalidade da UE torna-se menos relevante e projectos alternativos de cooperação regional avançam sem a sua participação.

Relações UE-Azerbaijão: interesses na Ásia Central

As relações da UE com o Azerbaijão desenvolveram-se no contexto do Acordo de Parceria e Cooperação, assinado em 1999 no Luxemburgo, que visou assistir as autoridades azeris nos processos de transição política e económica. Ao criar um enquadramento legal para as suas relações externas, a UE não conseguiu contudo, perfilar-se como um actor estratégico no Cáspio. As principais questões nesta relação bilateral passaram pela economia e comércio, bem como transportes e energia, tal como os subcomités do APC ilustram.⁴⁰ Em 1993, foi estabelecido o programa TRACECA, cujo principal objectivo passava por garantir o apoio da Comissão Europeia à criação de uma “rota da seda moderna”, ligando a Europa à Ásia por transportes rodoviários, de caminho de ferro, marítimos e aéreos. Este programa

37 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/119&format=HTML&aged=0&language=EN>

38 Tarel Gusep, “Baku-Tbilisi-Kars, a very ‘political’ railway line”, *Caucas Europeanews*, 21 de Dezembro, 2005. Disponível em www.caucas.com [01.12.2009].

39 Ex-Comissária Europeia para as Relações Externas e a Política de Vizinhança, Benita Ferrero-Waldner, em entrevista ao *Today.az*, 4 de Fevereiro, 2008. Disponível em www.today.az [01.12.2009].

40 Actualmente existem dois subcomités: de Comércio e Assuntos Económicos e Legais, e outro dedicado à Energia, Transportes e Ambiente.

visava também o desenvolvimento de uma regulamentação comum que facilitasse o desenvolvimento integrado destas regiões,⁴¹ tendo o secretariado permanente sido estabelecido em Baku, desde 2001. Em 1997, o Interstate Oil and Gas Transport to Europe (INOGATE) foi criado, visando integrar os sistemas de trânsito de energia da Eurásia e ligá-los aos mercados europeus, bem como fixar investimento privado para a construção de novos oleodutos e gasodutos. Em 2004, a Iniciativa de Baku foi estabelecida, melhorando o diálogo político entre a UE e os estados da bacia do Mar Negro e do Cáspio. O principal objectivo desta iniciativa é a harmonização de padrões técnicos e legais, visando a criação de um mercado energético integrado, de acordo com padrões europeus e internacionais. No seu conjunto, estas iniciativas permitiram não só uma maior interacção entre a UE e os estados da Eurásia, como criaram possibilidades de diálogo regional, voltado para a integração com infra-estruturas e mercados europeus.

O Azerbaijão é um parceiro central no projecto de diversificação energética da UE, bem como no controlo de rotas de tráfico ilegal destinadas à UE, vindas do Oriente. Contudo, o Azerbaijão tem-se mostrado um parceiro relutante na Política de Vizinhança. A sua entrada na PEV foi vista, quer em Bruxelas, quer em Baku como o início de uma parceria urgente e necessária, embora difícil. Para a UE, o Azerbaijão é um elemento central na nova estratégia de segurança energética, quer como fornecedor de energia, quer como país de trânsito para a energia centro-asiática. Para o Azerbaijão, o envolvimento europeu foi visto como um passo importante para pôr fim a algum isolamento diplomático bem como uma fonte de modernização. O maior problema nesta relação tem sido a resistência de Baku à condicionalidade de Bruxelas e a insistência da UE em manter critérios democráticos no centro deste relacionamento. Vozes críticas da sociedade civil, contudo, têm chamado atenção para a falta de apoio europeu à sociedade azeri e um aparente divórcio entre a perseguição de objectivos estratégicos e a defesa de princípios normativos na política externa da UE.⁴² Em particular, a falta de pressão sobre as autoridades azeris para que incluíssem a sociedade civil no processo de redacção de Plano de Acção da PEV, tornou-se uma crítica comum.⁴³

Durante as negociações dos Planos de Acção para os três estados do Cáucaso do Sul, a UE manteve uma abordagem regional que visava promover a cooperação

41 Mais informação em <http://www.traceca-org.org>.

42 Christopher Walker, "Mixed Signal on Azerbaijan Could Jeopardize Long-term Democratization", *Radio Free Europe/Radio Liberty Newslines*, 7: 215, 2003; ICG, "Azerbaijan: Turning Over a New Leaf?", *Europe Report*, 156, Baku/Bruxelas, 13 de Maio, 2004.

43 Entrevista da autora com organizações da sociedade civil, Baku, Maio de 2007.

na região, como condição necessária ao desenvolvimento económico e à paz e estabilidade. O Azerbaijão (tal como a Arménia e a Geórgia) encarou esta abordagem como sendo artificial, uma vez que não existem formatos de cooperação regional onde os três estados participem, devido ao conflito armado de Nagorno Karabakh.⁴⁴ Ciente da sua importância estratégica como um fornecedor de energia e país de trânsito, o Azerbaijão procurou avançar as suas perspectivas sobre o conflito junto da Comissão Europeia e dos estados membros. Efectivamente, desde a ocupação arménia do Nagorno Karabakh e outras regiões azeris adjacentes, na guerra de 1992-1994, o Azerbaijão foi incapaz de garantir um serviço diplomático eficiente. Assim, sem apoio internacional, o Azerbaijão sofreu sanções dos EUA, ao passo que a UE tem-se mostrado relutante em apoiar o princípio da integridade territorial do Azerbaijão. Esta situação provoca um sentimento de injustiça nas autoridades de Baku, que diminui a capacidade de líderes pro-ocidentais justificarem uma integração mais rápida no espaço euro-atlântico. A UE é normalmente vista como sendo demasiado pro-arménia e relutante em avançar sem apoio dos EUA na perseguição dos seus interesses energéticos.

Contudo, o contexto regional do Azerbaijão também impõe alguns limites à sua política externa. O Azerbaijão faz fronteira com a Rússia a norte e no Cáspio, com a Geórgia a noroeste e a Arménia a sudoeste, cuja fronteira comum permanece a linha da frente na guerra do Nagorno Karabakh e por fim, a sul, faz fronteira com o Irão, onde vive uma grande minoria azeri, que olha para o Azerbaijão como um modelo de desenvolvimento preferível à autocracia religiosa do Irão. O receio de que a minoria azeri seja instigada a criar instabilidade levou a que Teerão limitasse os seus direitos e a que só recentemente as relações bilaterais entre os dois países melhorassem.⁴⁵ Para além disso, a divisão do Cáspio com o Irão tem sido problemática, tendo criado momentos de grande tensão em 2001, quando navios de guerra iranianos dispararam sobre uma embarcação exploratória da *British Petroleum* ao largo da costa azeri.⁴⁶ Por seu lado, o Azerbaijão tem conseguido gerir este difícil equilíbrio regional, nomeadamente mantendo alguma ambiguidade no nível de profundidade das suas relações com as estruturas euro-atlânticas.

Contudo, o interesse da UE no Azerbaijão tem sido descrito como indo para lá da energia. Nas palavras do ex-Alto Representante da UE para a PESC, o Azer-

44 Entrevista da autora com oficiais azeris, Bruxelas, Março de 2007.

45 Arif Yunus, "Azerbaijan – Between America and Iran", *Russia in Global Affairs*, 4 (3, Julho-Setembro), 2006, pp. 112-126.

46 Michael Lelyveld, "Caspian: Tempers Flare in Iran-Azerbaijan Border Incident", *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 25 de Julho, 2001.

baijão é “um país importante numa região importante”.⁴⁷ Os interesses da UE e de Bacu coincidem quanto à perspectiva de reforçar a exportação energética para os mercados europeus, aprofundando a exploração de recursos no Cáspio. Nesse sentido, as autoridades azeris têm procurado avançar os interesses europeus, quer no Cazaquistão, quer no Turquemenistão, com importantes resultados. Astana concordou em exportar parte da sua produção petrolífera através do BTC⁴⁸ e têm sido dados passos importantes para a normalização de relações entre Bacu e Ashgabat, um aspecto fundamental no envolvimento da UE com as autoridades turquemenas.⁴⁹ Para além disso, a relativa independência do Azerbaijão relativamente a Moscovo é bem vista no ocidente. A retirada das tropas russas de território azeri, no seguimento da guerra do Nagorno Karabakh e a abertura do sector energético a fontes de investimento ocidental são dois aspectos centrais desta dinâmica.

Bacu e Moscovo acordaram em abrir negociações sobre um possível aumento do gás azeri a ser exportado pelos gasodutos controlados pela Gazprom. No entanto, a linguagem deste acordo, bem como as declarações do Ministro azeri para a Energia ilustram a preferência do Azerbaijão por rotas alternativas.⁵⁰ Neste sentido, as negociações entre Bacu e Ancara quanto às tarifas de trânsito, que se arrastam já desde 2008, podem vir a representar um problema no futuro, que uma clarificação dos interesses europeus poderia ajudar a prevenir. O apoio da Administração Obama pode ser crucial para resolver o diferendo, mas as decisões turcas relativas a uma aproximação ou não à Rússia, poderão ter um efeito central no futuro da segurança energética europeia.⁵¹

A UE tem pois aprofundado a sua cooperação com o Azerbaijão, em grande medida devido à sua localização estratégica. No contexto do Cáucaso do Sul, a

47 Ahto Lobjakas, “Azerbaijan: EU Taking Note of Baku's Strength” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 7 de Novembro, 2006.

48 “Kazakhstan Joins BTC Pipeline Project”, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 16 de Junho, 2006.

49 Ver “Caspian: Turkmen, Azerbaijani Deal Could Raise Energy Hopes” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 6 de Março, 2008. Ver também Bruce Pannier, “Caspian: Azerbaijani-Turkmen Summit Marks Potentially Lucrative Thaw in Relations” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 21 de Maio, 2008.

50 “Russia-Azerbaijan gas deal would boost energy security – Medvedev”, *RIANovosti*, 17 de Abril, 2009. Disponível em <http://en.rian.ru/russia/20090417/121182922.html>. Ver também “The clock is ticking for southern gas corridor, says Azeri minister”, entrevista com Natig Aliyev, Ministro para a Indústria e Energia do Azerbaijão, 23 de Fevereiro, 2009. *New Europe*, Disponível em <http://www.neurope.eu/articles/93000.php>

51 “Turkey, Azerbaijan Look to Deal to Reduce Dependence on Russian Gas” *Asbarez*, 1 de Março, 2010. Disponível em <http://www.asbarez.com/77944/turkey-azerbaijan-look-to-deal-to-reduce-dependence-on-russian-gas/>. Vladimir Socor, “Turkey's Stalling on Nabucco Hurts Europe, Azerbaijan, and Itself: Part One”, *Eurasia Daily Monitor*, 4 de Março, 2009. Disponível em [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=34657](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=34657)

Geórgia tem estado na frente do processo de reformas, e no centro das atenções da UE. Quer o regime azeri, quer o arménio são mais conservadores e de cariz autoritário e portanto exigindo um envolvimento mais cuidado por parte da UE, tendo em conta a condicionalidade normativa da União. Apesar de a UE levantar questões de direitos humanos, transparência e reformas democráticas no diálogo com Bacu, de acordo com os compromissos assumidos pelas autoridades azeris no âmbito da sua inclusão no Conselho da Europa e na PEV, o progresso tem sido muito lento e com revezes na democratização da sociedade e espaço político azeri. Podemos até dizer que hoje verifica-se uma tendência para a consolidação de um regime autoritário, à medida que as questões energéticas ganham centralidade no sistema internacional e perante a permanência do conflito de Nagorno Karabakh. A família Aliyev, no poder, tem justificado um controlo apertado dos processos políticos, com o desejo de evitar instabilidade e uma eventual fragmentação do território azeri, à semelhança do que aconteceu após o colapso da União Soviética. Esta é, aliás, uma situação que, quer a população, quer os parceiros internacionais procuram evitar, tendo em conta os amplos investimentos no país. Portanto, mesmo tendo em conta que a PEV deve ser vista como uma política de longo prazo rumo à integração com a UE e com o ocidente, as dinâmicas de curto prazo, tais como a consolidação autoritária e a deslegitimação da condicionalidade da UE, parecem minar as tentativas actuais de promover diálogo regional e transformação social.

Do ponto de vista de Bacu, as expectativas em relação à UE são moldadas por duas dinâmicas importantes: por um lado, e tal como expresso pelo Presidente Aliyev, a integralidade territorial do Azerbaijão deve ser restaurada com o apoio da UE; e por outro lado o desenvolvimento energético do país passa por criar ligações aos mercados europeus.⁵² Este *quid pro quo* implícito entre energia e segurança foi já visível durante as negociações do Plano de Acção da PEV. Na impossibilidade de conseguir encontrar uma linguagem que fosse aceite por todas as partes no Cáucaso, a UE optou por apoiar o direito à auto-determinação no Plano de Acção arménio e o princípio da integridade territorial no Plano de Acção azeri. Este compromisso tornou possível o avanço do processo, mas minou as tentativas de democratização da UE no Cáucaso, ao apoiar implicitamente o *status quo* no conflito de Nagorno Karabakh. A UE tem evitado envolver-se directamente neste conflito: não providencia assistência à reabilitação da região de Nagorno Karabakh; o actual Representante Especial para o Cáucaso do Sul, o embaixador Peter Semneby, não visitou as áreas afectadas pelo conflito, como fez na Abkhazia e na Ossétia do Sul;

52 Leila Alieva, *The EU and the South Caucasus*, Bertelsmann Group for Policy Research, CAP Discussion Paper, Dezembro, 2006, p. 7.

e a UE tem-se mostrado relutante em se envolver com a GUAM, onde o Azerbaijão partilha preocupações de segurança com a Moldova e a Geórgia.

Assim, o que foi inicialmente um envolvimento relutante é hoje uma parceria pragmática. Para o Azerbaijão, as relações com a UE têm permitido reforçar a sua posição no Cáspio e manter uma política externa equilibrada entre o ocidente e a Rússia. Por seu lado, a UE, apesar de denunciar as características não democráticas da actual liderança, mantém capacidade limitada para influenciar processos internos e tem-se mostrado incapaz de ultrapassar a falta de eficiência da sua assistência financeira, num país rico em “petro-euros” ao mesmo tempo que limita o seu envolvimento com a sociedade civil.⁵³ Podemos pois dizer que o Azerbaijão pode desempenhar um papel importante na construção de ligações com a Ásia Central, mas isso não significa que assuma os valores e princípios da União e que os promova. Contudo, podemos esperar algum nível de harmonização legislativa e uma melhoria das condições para o investimento estrangeiro, fruto da cooperação entre Baku e os seus vizinhos centro-asiáticos.

Conclusão

A UE desenvolveu um conjunto de instrumentos e políticas com vista à sua consolidação como um actor global e que levaram a União a envolver-se com novos actores fora das suas fronteiras, quer a nível bilateral, quer multilateral. A PEV, criada em 2003, engloba a maioria dos países nas fronteiras da União e representa um enquadramento compreensivo para promover reformas e parcerias com vista à estabilização dos seus vizinhos, promovendo segurança na Europa e em torno dela. Embora a sua capacidade de ser bem sucedida tenha sido contestada, devido à falta de perspectivas de adesão da PEV e devido à falta de instrumentos de política externa para serem implementados em contextos estratégicos, a posição da UE na vizinhança tenderá a reforçar-se no longo prazo.

A dimensão de leste representa um conjunto de desafios na gestão das relações da UE com estados mais pequenos e menos poderosos, mas também com estados maiores e igualmente poderosos, como a Rússia e a Turquia. Nesse sentido, representa também um desafio à capacidade da UE de implementar um multilateralismo efectivo que conjugue organizações internacionais, estados e agentes privados num objectivo comum de estabilidade e desenvolvimento. Apesar da Ásia Central não

53 Leila Alieva, *The EU and the South Caucasus*, Bertelsmann Group for Policy Research, CAP Discussion Paper, Dezembro, 2006, p. 10-11.

ter sido incluída na PEV, o Cáspio é uma parte integrante dos seus objectivos. O Azerbaijão é por isso um parceiro privilegiado, cujas ligações culturais, linguísticas e religiosas com a região podem ser úteis para a UE. Os estados europeus têm estado ausentes da Ásia Central e, no Cáspio, a sua presença tem sido liderada mais por companhias petrolíferas multinacionais do que por relações diplomáticas. Por isso, parece natural que a UE recorra ao Azerbaijão para criar laços com os países produtores de energia na Ásia Central e no Cáspio.

As relações da UE com o Cazaquistão têm dinâmicas muito próprias, mas Baku tem interesses próprios em desenvolver relações com Astana, procurando melhorar a capacidade de exportação do BTC. Relativamente ao Turquemenistão, a melhoria nas relações com o Azerbaijão depois da morte do Presidente turquemeniano Nursultan Niyazov, abriu caminho para uma divisão final do Cáspio e para a inclusão das reservas energéticas turquemenas nos projectos europeus, embora a entrada da China na corrida às reservas energéticas da região possa alterar os cálculos europeus. A imagem de um Azerbaijão moderno, desenvolvido, forte e independente pode ser atractiva para alguns líderes na Ásia central, mas sem incentivos visíveis, tais como infra-estruturas e investimento, será pouco provável que Baku seja capaz de os fazer aderir a projectos como o Nabucco. Para além disso, a UE terá de lidar com forte competição russa e chinesa pelas reservas energéticas do Cáspio. As abordagens destes países são menos normativas e mais pragmáticas.